Comisión Especial de innovación, ciencia y tecnología
Carpeta Nº 839 de 2016

Versión Taquigráfica N° 610 de 2016

SERVICIOS PRESTADOS MEDIANTE EL USO DE MEDIOS INFORMÁTICOS Y APLICACIONES TECNOLÓGICAS

Regulación

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 4 de julio de 2016

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señor Representante Rodrigo Goñi Reyes.
MIEMBROS:	Señores Representantes Julio Battistoni, Walter De León, Pablo González, José Carlos Mahía, Adrián Peña y Daniel Peña Fernández.
CONCURREN:	Señores Representantes Constante Mendiondo y Wilma Moraes.
INVITADOS:	Por la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC), ingeniero Daniel Lombide, Presidente. Por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), ingeniero Fernando Brum, Presidente.
SECRETARIA:	Señora Doris Muñiz.
PROSECRETARIO:	Señor Manuel Nande.

SEÑOR PRESIDENTE (Goñi Reyes).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión Especial de Innovación, Ciencia y Tecnología da la bienvenida al presidente de la URSEC, ingeniero Gabriel Lombide. Lo hemos invitado para escuchar sus comentarios, sugerencias u observaciones sobre el proyecto de ley titulado "Servicios prestados mediante el uso de medios informáticos y aplicaciones tecnológicas" que estamos considerando.

En marzo de este año la Comisión recibió un proyecto de parte del Poder Ejecutivo y hace aproximadamente un mes, una delegación de representantes de Agesic y de Presidencia concurrió a la Comisión a presentar modificaciones al proyecto original. Comparecieron en conjunto porque era interés de Presidencia que

quedara claro que esas modificaciones eran acompañadas por el Poder Ejecutivo. No sé si el ingeniero Lombide está en conocimiento del segundo proyecto.

SEÑOR LOMBIDE (Gabriel).- No estudié a fondo el segundo proyecto, porque no sabía si tenía la versión correcta.

SEÑOR PRESIDENTE.- Vamos a pedir a Secretaría que entregue al ingeniero Lombide una copia del proyecto presentado por Agesic.

Sin perjuicio de esto, vamos a pedir al ingeniero Lombide algunos comentarios generales sobre el proyecto de regulación. Posteriormente, daremos la palabra a los miembros de la Comisión para que hagan las preguntas que entiendan pertinentes, de manera de tener un intercambio sobre esta iniciativa.

Quizás el ingeniero Lombide ya lo sepa, pero corresponde aclarar que no tiene obligación de contestar las preguntas, si entiende que no está en condiciones de dar una respuesta o porque no quiere comprometer la posición de la Ursec.

SEÑOR LOMBIDE (Gabriel).- La primera consideración sobre este proyecto tiene que ver con la oportunidad de regular este tipo de aplicaciones y la necesidad de hacerlo en un plazo prudente, cuanto antes mejor. ¿Por qué? En primer lugar, porque está existiendo un conflicto entre las potestades del Estado y los intereses de empresas extranjeras en general.

En el siglo XIX, la introducción en nuevos mercados se hacía con las cañoneras; es decir, se abrían los mercados a cañonazos. Eso no es así actualmente, pero la soberbia y la prepotencia siguen siendo las mismas. Más allá de esto, creo que es oportuno y necesario regular al respecto.

La segunda consideración es que al ignorarse las regulaciones existentes de los diferentes rubros, se generan desventajas y ventajas que no son honestas o legítimas desde el punto de vista comercial. Entonces, creo que es necesario medir a todos con la misma vara. De cualquier manera, esto en nada desmerece los avances tecnológicos; es necesario que las cosas sean justas para todos, independientemente de la manera en que se ejecuten.

Seguramente, sea necesario lograr una mejora en la regulación de los servicios y, sin duda, una mejora de los servicios. Creo que el Estado debe ser soberano en el sentido de realizar esas mejoras en la medida en que lo entienda pertinente y en los tiempos que corresponda.

Esos son mis primeros comentarios acerca de la necesidad y la pertinencia de la existencia y aprobación de este proyecto.

En cuanto al proyecto en sí mismo, parece claro el razonamiento en que se basa su hilo conductor. Establece claramente -creo que en el artículo 3º- que se deben aplicar las mismas regulaciones a todos los servicios que sean equivalentes. El otro elemento sustantivo está en los artículos finales, donde se explicita que quienes ejercerán la custodia de las normativas reguladas serán, por un lado, los actuales reguladores de los diferentes mercados y, por otro, el Banco Central, que bajo denuncia de los diferentes reguladores ejercerá el control o la autoridad para sancionar y detener el funcionamiento ilegítimo.

Esto último es una innovación, ya que, en general, lo que se evita es manipular internet Es una forma elegante de eludir lo que podríamos llamar la neutralidad de red, que es un valor. Cuando hay un sitio donde se promueve la pedofilia, hay que desactivarlo. Hay ejemplos múltiples de sitios que activaban la copia de canciones y videos y fueron clausurados y bloqueados. Creo que en la sociedad estaba instalada la duda de si era bueno para el país proceder de esa manera con estas aplicaciones, y la solución encontrada evade ese razonamiento. Más de una vez dije que la Ursec estaba dispuesta a considerar las solicitudes que se presentaran. Tuvimos solicitudes de cortar a Uber por parte de la gremial de taxis, pero si las hubiéramos tenido de parte de la Intendencia, las hubiéramos considerado. Nunca ocurrió, y nos quedamos a la espera de los acontecimientos. Afortunadamente, ahora tenemos sobre la mesa un proyecto que esquiva la responsabilidad de Ursec y soluciona las cosas por otro lado, lo que creo es inteligente.

No tengo más comentarios iniciales, pero estoy a las órdenes para responder sus preguntas.

SEÑOR BATTISTONI (Julio).- Es importante la opinión del presidente de la Ursec. Por supuesto, como ya lo mencionó la decana de la Facultad de Ingeniería, legislar sobre la innovación es casi legislar sobre caliente, porque no existen o es difícil de encontrar normativas en otros países, no para copiarlas, sino para saber qué fue contenido en un marco regulatorio determinado. Entonces, estamos en una situación realmente compleja desde el punto de vista del trabajo de esta comisión.

En cuanto al penúltimo artículo que establece sanciones mediante la intervención del Banco Central, quería preguntar su opinión acerca de si es realmente efectivo, porque hay otras formas de pago en las que no existe la circulación entre cliente y servidor que involucre al Banco Central.

Por otra parte, la experiencia está demostrando que por más que se persiga a los sitios web, inclusive a aquellos que promueven la copia o la descarga ilegal de películas o de videos, siempre la gente termina encontrando -no es que los use o me quiera hacer el pulcro- una forma de hacerlo. Parecería que esto no pasa por bajar la aplicación, porque eso parece bastante imposible.

También estábamos viendo que por recomendación de la decana de la Facultad esto debería tener una adhesión sectorial, esencialmente, en el caso del transporte, aunque hay otros, porque aquí han venido delegaciones que hacen a la compraventa de inmuebles, al turismo o a las finanzas.

Esas son algunas de las dudas que tenemos, que son bastantes.

SEÑOR LOMBIDE (Gabriel).- La efectividad o no del recurso financiero de cortar a través del Banco Central la circulación del dinero hacia esas cuentas escapa a mi ámbito de conocimiento. Entiendo que, de funcionar, sería una solución ingeniosa.

Con respecto al otro tema, la innovación que promueven estas soluciones desde el punto de vista tecnológico es cero; innovan en cómo evadir los impuestos nacionales; eso sí es innovación. Si nuestros transportistas o intermediarios en la comercialización de viviendas pudieran evadir el IVA y los aportes al BPS, estarían locos de la vida, pero, lamentablemente para ellos, acá hay una DGI y un BPS que los persigue. No sé qué dijo el representante del Banco Central cuando vino aquí, pero entiendo que se trata de una solución aceptable.

También entiendo que en el artículo 8º hay una lista de requerimientos de información y otros a los nuevos prestadores por este mecanismo y se pide la dirección permanente de uno de esos establecimientos, pero me queda la duda, porque en ningún lugar dice que existe la obligación de que tengan un establecimiento permanente. Supongo que se trata de obligar a que se constituyan en el país para evitar la evasión de este capítulo.

SEÑOR DE LEÓN (Walter).- Estoy de acuerdo con lo que ha expuesto el ingeniero Lombide.

Entiendo que con esto se intenta que el Estado claudique y que aplique la ley vigente a los ciudadanos y a una empresa -ya sea nacional o internacional-, por el hecho de utilizar una aplicación, que es un medio para evadir las leyes vigentes y establecer una ventaja comparativa. Si desaparecieran las obligaciones de la competencia referidas a aportes al BPS y a la DGI, se daría un cambio en la sociedad, que actualmente no estamos en condiciones de asumir por las repercusiones que tienen en la seguridad social, en el sistema sanitario y en todos los compromisos que tiene el Estado con los ciudadanos.

Evidentemente, hay una actividad que es ilegal y criminal. El asunto no es ilegalizarla, porque ya lo es. Al respecto, estoy de acuerdo con la ingeniera Simon cuando decía que a todas las aplicaciones no hay que tratarlas igual porque la mayoría de ellas no entran en contradicción con la ley dado que son nuevos servicios y productos. En el caso del transporte, cuando se emigre a automóviles autónomos, las leyes vigentes van a caer solas y no va a haber contradicción alguna. De la misma forma, se produjo un cambio cuando se pasó al telar industrial, porque hubo que hacer nuevas leyes ya que las vigentes quedaron obsoletas.

En este caso, hay una contradicción con la ley, porque este es un sistema viejo como el mundo. El transporte se efectúa por un medio físico.

Creo que el problema que se nos planteó es de fiscalización. La empresa Uber trabaja en forma prácticamente clandestina: no identifica sus vehículos, no aporta ningún dato sobre sus asociados o empleados. Y ni siquiera

tiene oficinas estables.

Por otra parte, amparándose en la neutralidad de Internet, se generan conflictos. Y por último, el sistema financiero ofrece múltiples alternativas. En Argentina fueron bloqueadas tanto a nivel de Internet como en el sector financiero, lo que hizo que se buscaran nuevas alternativas.

Por tanto, entiendo que lo primero que hay que hacer es actuar sobre el ciudadano, que no es un ciudadano cualquiera -como un pobre que vende flores o algún comestible en forma ilegal-, que por lo menos tiene un automóvil, una capacidad económica relativa y que lo hace como un trabajo de tiempo parcial. Está infringiendo las leyes porque estas se hicieron para ese ciudadano que estaba conduciendo un vehículo con fines retributivos. Entonces, debemos generar nuevos procesos para detectar estas irregularidades. Al respecto, creo que se actuó más sobre el vehículo, identificándolo. Para ello, hay que fijar algún estímulo. Y en nuestro derecho ya existe la premiación, porque en el derecho penal se premia a aquel que colabora con la justicia. El premio es una reducción de la pena que también se da por trabajo y estudio. Esta es la tendencia mundial en cuanto a la posibilidad de aplicar algún estímulo a aquellas personas que denuncien a los conductores que trabajan en forma clandestina. Con esto se corta un circuito. La otra posibilidad sería actuar sobre la Ursec para constatar este tipo de problemas. Pero, a nivel mundial, es lícito atacar los sitios por pornografía o por delitos económicos -atacan empresas que tienen sus patentes- pero no es delito cuando evaden impuestos en un país. De los elementos que he señalado es el más grave, porque no respeta la soberanía de un país.

Como el mundo actual es tan móvil hay que actuar con mecanismos múltiples para enfrentar estos problemas. Todo esto nos plantea dos problemas. Debemos reconocer que hay que hacer mejoras en el servicio de movilidad urbana. Y el país también tiene que prepararse porque, de acuerdo al informe de la Universidad de Oxford, el 47% de los empleos va a cambiar dentro de diez o veinte años, y si no nos adaptamos a esta realidad, vamos a tener severos problemas en nuestra economía.

No podemos cometer un error al analizar este tema porque hay un caso concreto y aplicaciones generales. Estoy de acuerdo con atacar por servicio porque acá hay una vulneración de las leyes y reglamentos nacionales.

SEÑOR LOMBIDE (Gabriel).- Concuerdo con todo lo manifestado por el señor diputado Walter de León, y por supuesto, con los aportes de mi compañera de clase, la ingeniera María Simon.

SEÑOR PRESDIENTE.- El ingeniero Lombide decía que por este proyecto se estaría esquivando la responsabilidad de la Ursec y pasaría a otros organismos. Quisiera que me explicara cuáles han sido las responsabilidades de la Ursec o cuáles no serían en el nuevo proyecto.

SEÑOR LOMBIDE (Gabriel).- Lo primero que se piensa es que alguien tendría que bloquear la aplicación, y esto se asocia con la Ursec, que es la encargada de hacerlo. Estuvimos analizando la situación y sabemos cómo actuar en ese caso. Claro que, como decíamos recién, muchas veces "hecho el bloqueo, hecha la trampa para saltear los bloqueos". De cualquier manera, hacerlo implica tener que pensar e introducir modificaciones alternativas, lo cual no siempre es cómodo, y al ser Uruguay un mercado tan chico, no sé si podría resultar interesante.

Por otra parte, no solo hay que considerar la evasión tributaria y del BPS sino que ahora también se habla de una aplicación de Uber para el traslado de escolares. Hay que tener en cuenta que las reglamentaciones para el traslado de escolares son amplias. ¿Por qué? Porque está en juego la seguridad de los niños. Creo que, a veces, exageran, pero es necesario tener mucho cuidado con eso. Y ese tipo de reglamentaciones, nacionales o departamentales, son las que no se cumplirían en ese caso.

SEÑOR MAHÍA (José).- Pido disculpas porque llegué unos minutos tarde y no pude escuchar toda su exposición.

Entiendo esta pregunta como complementaria de la que formulaba el presidente de la Comisión y capaz que lo que voy a preguntar ya fue dicho, pero por las dudas y so pena de aumentar el promedio de ignorancia en la materia, quisiera preguntar lo siguiente.

Es claro que tenemos un proyecto de ley que fue enmendado en su contenido por el Poder Ejecutivo a través de Agesic. Mi pregunta es concreta: quería saber si la Ursec tiene la posibilidad tecnológica de bloquear esta actividad; ahora, ¿quién tiene que dar la orden -si es que hay alguien identificable- para bloquearla? Me refiero al caso de una aplicación que, efectivamente, viole normativas, como es el caso que se ha señalado, a través de la elusión de impuestos por parte de la empresa Uber, en este caso, u otra.

Sin tener conocimiento profundo en la materia ni nada que se le parezca, referido al transporte público hay normativa de orden nacional y de orden departamental; más allá de la acción del Banco Central que, de aplicarse, sería muy efectiva, quisiera saber quién tiene que decir a la Ursec o cuál es la medida administrativa por la que se podría proceder a esto.

Insisto en que quizás esto es de Perogrullo, pero a veces uno comete el error de no preguntar cosas porque pueden parecer obvias y pierde la oportunidad de plantear este tipo de inquietudes en la Comisión especializada en el asunto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la pregunta del diputado Mahía porque creo que nos viene bien a todos y por eso le pido, ingeniero Lombide, que sea lo más explícito y detallista posible. Sin la ley, ¿cuáles serían las posibilidades de la Ursec, cuál sería el procedimiento de la Ursec para sancionar, para bloquear una aplicación y cuáles serían las consecuencias de ese bloqueo?

Voy a ampliar la pregunta, si me permite el diputado Mahía. Cuando usted hizo declaraciones sobre el bloqueo, el vicepresidente de la Internet Society, Raúl Echeberría, dijo: “No existe tal concepto como bloquear la frecuencia. Estamos hablando de bloquear el acceso a Internet; eso implica filtrar contenido”. Quisiéramos que nos ayude a todos a comprender y precisar estos conceptos.

Asimismo, quisiera saber cuáles serían las posibilidades de la Ursec en caso de aprobarse este proyecto.

SEÑOR LOMBIDE (Gabriel).- Hay dos aspectos a tener en cuenta: uno técnico y otro jurídico. Desde el punto de vista jurídico, precisamos que quien nos pida el bloqueo tenga legitimidad jurídica, ya sea a través de una ley -como podría ser en este caso-, de la justicia o de una resolución de la Intendencia. Nosotros no vamos a bloquear una aplicación por el hecho de que la gremial del taxi nos plantee el tema. Con mucho gusto los recibimos y escuchamos, entendimos toda la problemática, pero nosotros no somos quiénes para tomar la decisión de bloquear la aplicación. De cualquier manera, si existe una norma jurídica en ese sentido, no tendríamos inconveniente.

Por otra parte, desde el punto de vista técnico, lo que haríamos en ese caso sería solicitar a los operadores que se bloquee la IP correspondiente a esos servicios. Aclaremos el punto. En el mundo de Internet, cada participante tiene una dirección, que es la dirección IP, con la que nos comunicamos unos con otros. Esas direcciones IP pasan por los ruteadores de las compañías telefónicas; a través de ellos es que los operadores podrían decir: “A través de esta IP se está brindando este servicio”. Entonces, se puede filtrar y no pasa por el router. Ese sería el mecanismo. Claro que mañana podría cambiarse la IP… Por eso digo que todo esto implica cierto trabajo que no sé si todos están dispuestos a realizar.

SEÑOR MAHÍA (José).- Me quedó clara la respuesta desde el punto de vista conceptual. Está claro que la Ursec no va a actuar a demanda de parte y menos de un particular; eso es lógico e institucionalmente muy sano. Desde el punto de vista institucional, para que ustedes puedan actuar, debe haber una solicitud de la justicia o de alguna institución del Estado.

Vamos a poner un ejemplo: en el caso de que fuera la Intendencia de Montevideo la autoridad competente, tendríamos que tenerlo claro, muy claro porque la empresa podría recurrir a la Justicia; entonces, debe estar claro, tal como dije, desde el punto de vista jurídico, si efectivamente tiene potestad la institución Intendencia de Montevideo para accionar ante la Ursec y solicitar que se aplique el recurso del bloqueo de la IP. Habrá que profundizar en la información -por lo menos quien habla- porque se podría volver innecesario hacer un proyecto de ley; si potencialmente, como institución del Estado, existe la posibilidad de recurrir a un instrumento del Estado que, eventualmente, en función de su aplicación sus efectos recaen sobre alguien que la “sufre” -entre comillas- y después se plantea una demanda, el tema pasa, desde el punto de vista jurídico,

por cuál es el respaldo institucional que tenemos. Por ello la pregunta que formulé fue bastante directa; muchas veces las preguntas sencillas ayudan a dar una orientación.

Quería confirmar si esto eso así, es decir, si es de la Intendencia, del Ministerio o, en definitiva, de qué autoridad debe partir el planteamiento. Por ejemplo, en el caso de que se evadan impuestos ¿es de parte de la Ursec desde donde se debe accionar?

SEÑOR LOMBIDE (Gabriel).- Para nuestra tranquilidad, sería excelente que de la misma manera que se explicita cómo actuaría el Banco Central y en qué casos lo haría, se haga lo mismo en el caso de la Ursec. De todas maneras, sin sacar el anca a la hipodérmica, creo que el hecho de que se bloquee financieramente, es una buena solución. Eventualmente, pueden accionarse las dos vertientes. Si el regulador de ese servicio solicita la intervención del Estado para bloquear el servicio que se está brindando en forma ilegítima, por un lado, se le pide a la Ursec y, por otro, al Banco Central. Esa podría ser una solución.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos al ingeniero Lombide, presidente de la Ursec, por la comparecencia, los comentarios, aclaraciones y observaciones que ha hecho en esta Comisión.

Quisiera hacer una última pregunta. Leí declaraciones suyas de que la Ursec había elaborado un informe…

SEÑOR LOMBIDE (Gabriel).- No.

SEÑOR PRESIDENTE.- Perfecto; ¿no existe tal informe?

SEÑOR LOMBIDE (Gabriel).- No

SEÑOR PRESIDENTE.- Muchas gracias ingeniero.

(Se retira de Sala el presidente de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones, URSEC)

(Ingresa a Sala el presidente de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, ANII).

——Le damos la bienvenida al ingeniero Fernando Brum, presidente de la ANII, a quien hemos convocado para conocer su punto de vista acerca del proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo denominado Servicios Prestados Mediante el uso de Medios Informáticos y Aplicaciones Tecnológicas. Este proyecto fue enviado por el Poder Ejecutivo en marzo de 2016 y modificado parcialmente hace aproximadamente un mes.

No sé si el ingeniero tuvo oportunidad de ver el nuevo proyecto. En todo caso, le pediremos que haga las consideraciones generales que estime pertinentes.

SEÑOR BRUM (Fernando).- Agradezco la invitación. Creo que es muy importante poder expresar algunas reflexiones del lado de la innovación, del lado de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación.

Estuve leyendo las modificaciones hechas al proyecto así como las intervenciones de algunos invitados que vinieron anteriormente y que me fueron enviadas.

Comparto las expresiones del doctor Bauzá, coordinador del Centro de Derecho Informático de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, en el sentido de que no es posible generar una regulación general para todos los tipos de plataformas de transacciones. También comparto con él sus expresiones en cuanto a que se han hecho esfuerzos muy grandes para promover la digitalización en nuestro país como, por ejemplo, con el Plan Ceibal, la fibra óptica en los hogares, los trámites en línea, el Plan Ibirapitá, etcétera. Sería la primera vez que se estaría legislando para restringir.

Por otro lado, comparto con el doctor Gonzalo Navarro, gerente general de la Asociación Latinoamericana de Internet, lo señalado en el sentido de que existen herramientas legales adecuadas como para considerar estos

casos. Por supuesto, no conozco el punto de vista legal, pero comparto sus expresiones. Además, el artículo 9º en cualquiera de las variantes es muy problemático en la medida en que la aprobación o no de una innovación o de una nueva plataforma puede terminar siendo considerada en un juzgado, más allá de que haya clientes o no, o de que realmente sea útil en diferentes aspectos de su operación.

También comparto cuando el ingeniero Clastornik trajo a colación una cita de recomendaciones de la Unión Europea en el sentido de que el mercado único digital llegó a la conclusión de que un enfoque de talla única para todos no es apropiado para que los consumidores se beneficien de las oportunidades y de las normas para satisfacer los diferentes retos planteados por los distintos tipos de plataforma en línea.

Eso es lo que pienso respecto al material que leí y quiero agregar algunos aportes.

En la segunda propuesta se habla de equivalencia de servicio, proponiendo que el servicio prestado sobre una plataforma sea considerado con las normas de los servicios equivalentes ya existentes. En el mundo de innovaciones actual determinar equivalencia de servicios es algo extremadamente complejo. En general, los servicios no son equivalentes porque la experiencia digital los cambia. No es lo mismo llamar por teléfono a un bar y hacer un pedido que realizarlo por PedidosYa, entre otras cosas porque esa aplicación guarda toda la historia y, entonces, uno con un botón puede repetir un pedido de la semana anterior o le puede poner un nombre; puede hacer muchas otras cosas que en la experiencia existente hasta el momento no se podían hacer. Lo mismo pasa en el caso de Uber porque tiene una serie de prestaciones como, por ejemplo, llevar cuentas separadas, compartir un viaje, guardar el recorrido por el cual se fue, habilitar a otra persona, como puede ser un hijo, y en el momento en que es levantado tener en línea el recorrido que está haciendo, es decir, muchos otros elementos que no implican solamente trasladar a una persona de un lugar a otro. Cuando se agrega una plataforma la experiencia cambia y, por consiguiente, resulta bastante difícil de regular porque, en definitiva, son cosas nuevas que aparecen en un determinado mercado.

Esto sucede en otros casos que no tienen que ver con plataformas informáticas sino con experiencias distintas del lado de los usuarios. Considero que el usuario es un actor que debemos tener en cuenta y poner en el centro. Por ejemplo, las aerolíneas de bajo costo también llevan personas de un aeropuerto a otro. En este caso, no hay plataforma informática ni nada, pero la experiencia es totalmente distinta. En lugar de basarse en el placer de volar simplemente trasladan personas, lo que constituye una experiencia totalmente diferente y en este caso el precio es lo que marca el valor fundamental. Entonces, pensar en equivalencias resulta muy complicado y hace que sea muy difícil imaginar reglas generales aun cuando el efecto final del servicio sea el mismo, ya que todo lo que lo rodea y tiene que ver con la experiencia del usuario es diferente y uno a veces opta por viajar en una clase de aerolíneas y en ciertos casos en otra. Cité este ejemplo porque entiendo que está fuera de la polémica.

Creo que la perspectiva del usuario es muy importante y en Montevideo ha cambiado. Actualmente tomar un taxi a las 3 y 30 en la Ciudad Vieja es posible aunque antes no lo era. Eso sucede porque ha cambiado una serie de experiencias de los usuarios, más allá de problemas que se les hayan generado a los actores en los diferentes mercados. En este caso, los usuarios no están diciendo: “Ah, caramba; me están dando un peor servicio”, porque están recibiendo uno mejor y creo que ese es un elemento que debe ser tenido en cuenta. Cuando el usuario no se queja, no se siente en peligro ni siente que tiene problemas, tal vez lo que estaríamos regulando no sería para el usuario sino para complicarle la vida, o para no permitirle que utilice elementos que le simplifican la vida.

Quiero citar un caso ilustrativo de una empresa uruguaya que se llama Connectus Medical. Esta empresa coordina acciones de diálisis para viajeros. Cuenta con presencia global ya que tiene acuerdos con clínicas en aproximadamente cincuenta países y opera desde Uruguay. Entonces, una persona de Estados Unidos puede viajar a Japón por negocios o como turista y hacerse una diálisis, porque quien hará esa conexión será una empresa uruguaya, local, que nació de la idea de una muchacha cuyo padre debía viajar y ser dializado. Entonces, ¿cómo se regula eso? ¿Cómo se va a regular en Japón que haya una empresa uruguaya que coordina una diálisis entre un paciente norteamericano y una clínica japonesa? ¿Eso pasa por la regulación médica japonesa o por la regulación de los seguros de salud japoneses? No lo sé; es complicado y vuelvo a poner al usuario en el medio. La persona que viaja puede hacerlo, mientras que antes no podía, porque existe esta nueva posibilidad de interconectar a quien puede dar un servicio con quien necesita recibirlo. Por lo tanto, la regulación es bastante compleja.

Con respecto al hecho de tener una regulación única resulta claro que en aplicaciones como PedidosYa es el comercio el que terceriza el servicio de tomar el pedido y ahora también el de pagar, porque se agregó la posibilidad de pagar en línea. De alguna manera, eso afecta el negocio del mozo, porque compite, pero sin embargo puede entenderse que no compite porque la persona quizás no iría al bar sino que cocinaría en su casa. Es decir que simplemente está generando una situación nueva en el mercado.

En el caso de Uber se puede entender que es Uber el que terceriza el viaje en una persona que tiene un auto, o considerar que la persona que tiene un auto terceriza el servicio de conseguir un cliente y el de cobranza en Uber. Si se considera desde ese punto de vista, la persona que tiene un auto debería atenerse a las regulaciones de la ciudad correspondiente. En definitiva, los servicios de Uber son servicios de intermediación y la Dirección General Impositiva decidirá si corresponde IVA o no a ese porcentaje. Como decía el doctor Navarro, es posible encontrar soluciones cuando uno piensa cuál es el servicio que se está tercerizando y hacerlo entrar en situaciones de tercerización que ya existen.

Quiero agregar que en el caso de aplicaciones como Airbnb y de otras como PedidosYa cada ciudad es un mundo. Si uno entra a Wikipedia y pone regulación de UBER va a encontrar que la lista no es por países sino por ciudades. La regulación de Munich es muy diferente a la de Berlín; en Berlín está prohibido mientras que en Munich tiene una regulación muy liviana. La regulación de Toronto, que salió hace muy poco, autoriza a los taxis a tener tarifas variables en ciertos horarios porque llegaron a la conclusión de que dejaba a los taxis en peores condiciones desde el punto de vista del negocio. Es decir que, de alguna manera, se adoptan las nuevas ideas y se incorporan al modelo de negocios viejo. Cada ciudad ha resuelto el tema de una manera diferente y yo lo entiendo como un asunto mucho más local y municipal que general. Al analizar este tema he comprobado que los datos existentes en cuanto a regulación siempre son por ciudad y no por país.

Más allá de estos aportes, me gustaría reflexionar acerca de cuál sería el impacto en la innovación y al respecto quisiera contar una experiencia personal. Yo trabajé durante muchos años -hasta 2005- en electrónica médica con el profesor Fiandra en la fábrica de marcapasos uruguaya. En 2005 me retiré y en 2006 comencé un negocio con el doctor Hamlet Suárez, especialista en rehabilitación vestibular. Con él armamos una plataforma de rehabilitación de problemas del equilibrio basada en realidad virtual. Como negocio nos fue mal, pero desde el punto de vista técnico logramos una patente y cuando fuimos a homologar el servicio para venderlo nos fue más fácil hacerlo en la Unión Europea y en Estados Unidos que en Uruguay. Una de las dificultades que tuvimos para homologarlo en Uruguay es que como era un dispositivo médico, nos pedían una instalación que cumpliera con todos los reglamentos referidos a productos médicos. Nosotros estábamos haciendo software que después se iba a colocar en una computadora que se conectaría por unos lentes, y nos pedían que tuviéramos papeleras contra incendio, paredes de azulejos fácilmente lavables y, en algún lugar, filtros. Nos fue imposible pasar por esa regulación. Lo homologamos en la Unión Europea, porque no nos pedían eso; lo homologamos en el FDA y finalmente en Uruguay. ¿Cómo hicimos para lograrlo en Uruguay? Recurrimos a unos amigos que tienen una empresa que se llama Biogénesis, que fabrica unos cables que permiten conectar un electrocardiógrafo de una marca con otro, es decir, son adaptadores, que los vende y los exporta; es muy interesante. Como su producto es para equipos médicos, la empresa había tenido que regularse. Efectivamente, en sus oficinas, ubicadas en la calle 18 de Julio, tenían un cuarto todo revestido de azulejos y con las papeleras antiincendio. Sin embargo, lo que hacían en ese cuarto era soldar cosas, es decir que allí no había nada de farma. Entonces, lo que hicimos fue pedirle a la gente de Biogénesis que nos tercerizara la fabricación, que era hacer nada; simplemente meter una serie de aparatos electrónicos dentro de una caja. Como la gente de Biogénesis nos tercerizó, finalmente nos aprobaron.

Muchas veces, la regulación dificulta la innovación, y la puede dificultar de gran forma. Uno se pregunta: ¿es justo que haya regulación en el ámbito médico? Por supuesto que es justo, es adecuado, es en defensa del paciente, del usuario, de la salud. La reflexión que yo hago es: ¿en defensa de qué estamos regulando?

La última reflexión es un poco nuestro posicionamiento. Agencias como la nuestra, como Uruguay XXI, como la gente que sale con la ley de inversiones a tratar de conseguir inversiones en el exterior, vende al Uruguay. No podemos vender un país con mucha gente; no somos la India y tampoco tenemos conjuntos de habilidades especiales, más allá de que si lo tenga algún que otro sector. Nosotros vendemos un país a escala, un país chico, un país para arriesgar, para innovar, para invertir. Eso es lo que siempre decimos en la ANII cuando tratamos de traer nuevos empresarios de afuera para instalarse en Uruguay; es lo que dice Uruguay XXI cuando sale a buscar inversores.

Entonces, transformar a Uruguay en un país donde para generar una nueva aplicación informática, tal vez terminemos en un juzgado para ver si eso puede andar o no, nos complica mucho y no nos posiciona como país innovador y en condiciones de atraer inversiones de ese tipo, sino en una situación en la que muchas empresas locales van a pensar en instalar sus bases en otros países que no tienen esta clase de trabas en lo que tiene que ver con las nuevas plataformas informáticas. Obviamente, hay algunas plataformas que no serán afectadas.

Una de las empresas pequeñas de la ANII, que está empezando a crecer, trabaja para el mercado vertical de las peluquerías y, en este momento, está negociando un contrato con una cadena de dos mil peluquerías en París, para tener la hora de la cita de la peluquería; fíjense lo restringido. Si eso lo tratáramos de meter en Uruguay, con una regulación de plataformas, quizás tendríamos problemas. Tal vez tendríamos que inscribir esa aplicación en algún registro lo que complicaría bastante la situación. Sin embargo, hay muchachos que están armando iniciativas de esta naturaleza como la de Connectus Medical y otras.

La última reflexión tiene que ver con el hecho de si la empresa innovadora es uruguaya o internacional, si la plataforma viene de acá o viene de afuera.

En Uruguay somos tres millones y en el mundo hay siete mil millones de personas. Esto es una lotería: en siete mil números, tenemos tres números. La probabilidad de que una innovación venga de Uruguay es bastante baja; antes de empezar a pensar es de tres en siete mil. Entonces, sin duda, la mayoría de las plataformas innovadoras van a venir de afuera, como buena parte de la tecnología. El tema es tener las condiciones nacionales para permitir que surjan aplicaciones nuestras y que empresas como, por ejemplo, PedidosYa, hoy estén en toda América Latina y veamos su propaganda cuando pasan la Copa Libertadores en la televisión, cuando vemos cómo esta empresa de las peluquerías se instala en París, o como Connectus Medical es una empresa global que tiene una alianza concreta con Uber y con Airbnb y se mezcla en ese entramado. Entonces, jugar en ese entramado es lo que nos parece más importante desde el punto de vista de la innovación.

Por supuesto que si lo que está en juego es la seguridad de un paciente, está claro que para eso hay regulaciones. Cabría preguntarse ¿para dónde estamos regulando? ¿Si estamos regulando para mejorarle la vida al usuario, para que las empresas nuestras puedan entrar en esos entramados o para meternos para adentro? Y, si nos metemos para adentro, la innovación va a llegar más tarde o más temprano, y va a llegar por una vía o por otra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Muchas gracias, ingeniero Brum. Han sido muy ilustrativos y muy interesantes sus comentarios y sus observaciones.

Usted expresaba que veía dificultades para una regulación general y que sería más fácil para las regulaciones particulares. ¿Nos podría explicar un poquito eso?

SEÑOR BRUM (Fernando).- En el caso concreto de Uber -esta es una reflexión totalmente personal-, pienso que necesita una regulación municipal inspirándose en la regulación municipal de otras ciudades. Tal vez necesita una solución como la de Toronto, que también ha cambiado un poco las reglas de los taxis.

Nosotros pensamos que Uber tiene que adecuarse a las reglas de los taxis.

Por ejemplo, yo saqué la libreta de conducir profesional. En el examen teórico de la libreta profesional hay que saberse de memoria la ubicación de los hospitales, de las seccionales de policía y algunas otras cosas más. Eso estaba muy bien en la época en que no existía el celular y tampoco Google, porque cuando uno ahora necesita saber cuál es el hospital que queda más cerca, le pregunta: “Hospitales cerca, darme la ruta” y el teléfono se lo indica. Entonces ¿qué es lo que está complicado? ¿Que los choferes que no tengan la libreta profesional no estén cumpliendo con esos requisitos o, en realidad, tenemos una libreta profesional que no se corresponde con el año 2016 y que, más o menos, es el mismo examen que se daba en el año 1960, que tiene más de cincuenta años? Creo que hay una reflexión que debe hacer la intendencia en ese sentido. Probablemente, la Intendencia de Maldonado y también la de Salto deben hacer reflexiones en esa dirección; creo que ahí está el tema.

Lo mismo ocurre con el mercado inmobiliario, porque hay temas impositivos y temas de promoción. Es bastante confuso pensar si desde el punto de vista de la promoción general del país es malo que haya una empresa como Airbnb, donde hay gente que pone una habitación, una casa o un apartamento en esa vidriera, porque es la que cada vez ve más cantidad de gente.

Yo soy usuario de todas esas cosas, porque estoy en este mundo y me resulta relativamente fácil. Soy usuario tanto de Uber como de Airbnb desde hace muchos años, y una ciudad donde no hay esos servicios me resulta complicada, porque tengo que enfrentarme con problemas de tipo de cambio, con propietarios o tengo que ir a un hotel, y la experiencia de ir a un hotel no es la misma que la de alquilar un apartamento por tres días, por cinco días, por una semana o por quince días; son experiencias distintas, más allá de que si uno lo piensa muy profundamente, dice: es un lugar para dormir. Sí, pero la experiencia de estar en una red, de ponerle las estrellitas al que lo atendió y saber que ese conocimiento se va a expandir, es lo que genera mucha confianza. Uno le tiene más confianza a los datos de esa red que a otra. Por supuesto, si uno va a un hotel de la cadena de los Hilton sabe que hay ciertos estándares de calidad, pero si quiere ir a algún lugar un poco más accesible, no tiene información de la calidad del servicio.

Lo mismo pasa con el transporte. Cuando uno toma un servicio calificado por los usuarios, sabe que si no llega a ciertos estándares, si tiene menos de tres estrellitas durante cierto tiempo y determinado promedio, seguramente, ese auto saldrá de la plataforma. Eso uno lo sabe, porque tiene la confianza instalada; la experiencia es nueva y diferente.

Entonces, creo que sería mucho mejor tratar que experiencias de ese tipo se dieran en medios de transporte que ya existen en lugar de volver para atrás. Creo que es una excelente oportunidad para mejorar el servicio de taxis, para que haya transporte en las horas pico y cuando llueve. Esa es la verdadera oportunidad de cambiar la regulación de los taxis.

Ahora bien ¿es el Parlamento el que va a tener los datos? Si me dijeran que diera una recomendación sobre la regulación del transporte en Montevideo en auto, yo pediría por lo menos seis meses y un equipo de gente para trabajar en esto. La que tiene la información, el conocimiento, la que sabe cuánto cuesta mantener una calle o cuánto cuestan las tarifas, es la Intendencia. Lo veo muy cerca del negocio.

Lo mismo sucede con el turismo. ¿Es para una ley o es para que la DGI tome las medidas que corresponda? Me parece que hay que estar muy cerca del negocio para entenderlo, porque no se puede generalizar. Uno las ve y dice: “Son plataformas informáticas”. Sí, pero son todas distintas; las interacciones son diferentes y van a llegar cada vez más y cada vez más distintas. Un buen día ya no habrá una persona manejando un auto; se manejará solo. Ese buen día será dentro de cinco o tal vez diez años.

Entiendo que hay que estar muy cerca del sector para poder regular. En el ejemplo que planteé del ámbito médico -que fue molesto en ese momento, más allá de que después se terminó resolviendo-, el error era que se trataba de una regulación de alguien que estaba lejos del negocio. Lo había regulado en los años sesenta con los laboratorios, pero nunca más había vuelto a mirar el negocio. Para tener un negocio regulado hay que conocerlo y hay que tener en cuenta que en esta época cambia muy rápido. Por eso pienso que es mucho mejor que lo hagan los organismos locales, específicos como, por ejemplo, la DGI o la Intendencia, en el caso del transporte.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos al ingeniero Fernando Brum por su presencia y sus aportes a esta Comisión.

Se levanta la reunión.